Enap a Distância

Políticas Públicas e Governo Local

Módulo 2 ▸ Planejamento Municipal

SUMÁRIO

Módulo 2 PLANEJAMENTO MUNICIPAL

1. Introdução

Alice: "Poderia me dizer, por favor, que caminho devo tomar para ir embora daqui?"
Gato: "Depende bastante de para onde quer ir", respondeu o Gato.
Alice: "Não me importa muito para onde", disse Alice.
Gato: "Então não importa que caminho tome", disse o Gato.

Lewis Carroll

(Ilustração original de John Tenniel para o romance "Alice no País das Maravilhas" - 1865)

Este pequeno diálogo reproduzido na figura, presente no clássico livro Alice no País das Maravilhas, ocorre entre Alice e o Gato quando ela se encontra em uma encruzilhada, sem saber ao certo aonde ir.
O diálogo sintetiza, de forma singela, a essência do planejamento. Ao mesmo tempo em que é extremamente reducionista, é também abrangente, uma vez que aponta o vácuo entre deixar-se levar ao sabor do acaso e determinar aonde se quer chegar.

O planejamento serve exatamente para determinar aonde se quer chegar, para onde se deseja conduzir determinado sistema, projeto, organização, governo, ou até mesmo a própria vida, tomando assim as decisões necessárias para o alcance dos resultados desejados.

O Planejamento Municipal pode ser considerado por muitos um tema pouco atrativo, sobretudo em um país com longa história de inflação elevada, instrumentos de planejamento instituídos e não consolidados, além de recursos humanos ainda com pouca prática no tema. Por outro lado, sua importância não pode ser ignorada, principalmente com a profissionalização da Administração Pública, de forma geral, e com a valorização do servidor como agente promotor do desenvolvimento local e da cidadania.

Neste módulo, serão apresentados a importância do planejamento e sua relação com as políticas públicas, os diferentes instrumentos de planejamento e o processo de construção de suas inter-relações com os demais atores que atuam na gestão local das políticas públicas, bem como seus aspectos técnicos, práticos e legais.

2. Planejamento

Como vimos, e sob a ótica do dilema de Alice, o **planejamento** não é um universo impenetrável para os não iniciados, ou seja, é algo que podemos fazer sempre.

Quando agimos motivados apenas pela vontade de acertar, sem a definição de um objetivo ou dos caminhos e estratégias adotados, agimos como um motorista que dirige sem destino certo. Ainda que dirija bem o automóvel, cumpra todas as regras de trânsito, que respeite sinais, placas e fluxo do trânsito, o motorista não chega a lugar algum.

Planejar não é fazer uma declaração de intenções. Para "o futuro acontecer", não basta que alguém o deseje com intensidade. São necessárias decisões e ações coordenadas. O verdadeiro planejamento não é uma lista de desejos ou boas intenções. Ele deve enunciar objetivos factíveis e alcançáveis, caso contrário, perderá a credibilidade.

O planejamento é um processo de trabalho em que indivíduos ou organizações estabelecem objetivos a serem alcançados bem como as ações que deverão ser implementadas para assegurar sua consecução. Em outras palavras, o planejamento é uma atividade de trabalho por meio da qual um indivíduo ou organização decide com antecedência sobre os objetivos e ações a serem realizados no futuro. É, portanto, um processo que requer a sucessiva tomada de decisões, sua (re)avaliação permanente e a (re)orientação de cursos de ação sempre que necessário.

2.1 Função Clássica da Administração

O planejamento é uma das funções gerenciais clássicas desde que a administração foi instituída como um campo do conhecimento, visto que possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos e construir um referencial futuro, estruturando ações e procedimentos adequados a cada momento e situação.

Planejar exige a ousadia de visualizar um futuro melhor, com maturidade para aceitar as restrições impostas pelo ambiente ou pela contingência política.

Existe uma extensa literatura sobre o tema planejamento, assim como uma vasta terminologia técnica. A maioria das "teorias" e dos "métodos" não escapam muito do dilema de Alice, ou seja, o melhor "método" de planejamento é aquele que melhor se ajustará à cada situação.

Logo, quando abordamos o tema planejamento, não se trata de uma coleção de técnicas e fórmulas que podem ser aplicadas a uma determinada situação. Planejar requer uma visão administrativa e o envolvimento de variados atores sociais. É fundamental destacar que o planejamento também é um processo político, que envolve pontos comuns, distintas visões de futuro e acordos sobre as melhores estratégias para alcançar os resultados esperados.

Houve um tempo em que os "planejadores" eram agrupados em "unidades" ou "departamentos de planejamento", e a partir daí eram definidos o futuro das instituições e o curso da administração. Hoje, reconhece-se que o planejamento não é tarefa exclusiva dos "planejadores" e que ele deve contar com a contribuição de todos os atores que serão alcançados pelos resultados da ação empreendida.

3. Planejamento Governamental

O **Planejamento Governamental** deve ser realizado com clareza quanto à definição de seus objetivos e procedimentos, do tempo necessário para realização e do público-alvo.

É importante lembrar que as políticas públicas e as ações governamentais devem sempre visar ao bem comum da população e à promoção da cidadania.

A valorização e a integração do planejamento podem ser vislumbrados em vários documentos integrantes da Legislação Federal. Alguns são aqui apresentados:

No Decreto-Lei nº 200/1967 são explicitados os princípios fundamentais da Administração Pública Federal, visando à promoção do desenvolvimento econômico-social do país e à segurança nacional.

Decreto-Lei nº 200/1967	São explicitados os princípios fundamentais da Administração Pública Federal, visando à promoção do desenvolvimento econômico-social do país e à segurança nacional.
Constituição Federal de 1988	CAPÍTULO IV Dos Municípios Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo estado e os seguintes preceitos: XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela EC n. 1/1992). Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Lei 10.257/2001 — Estatuto da Cidade	Instituído no Estatuto das Cidades e no âmbito do poder local, Lei nº 10.257/2001 — Estatuto das Cidades. Art. 2o. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O planejamento em nível municipal não faz parte das práticas mais comuns das Prefeituras e Câmaras, como podemos exemplificar a partir da afirmação a seguir, de um autor especialista no tema:

> *Já na área municipal, a experiência de planejamento é bastante pequena no nível administrativo e razoável no plano físico-urbanístico. Os Municípios brasileiros, especialmente de grande e médio porte, têm procurado disciplinar o crescimento urbano com a adoção de Planos Diretores e Planos de Desenvolvimento Local Integrado, os quais, transformados em leis, buscam conseguir permanência e continuidade. Constituem-se mais em planos de disciplinamento e de regulamentação do que em planos de ação das Administrações Municipais. Os Planos Diretores, pois, ao lado das diretrizes urbanísticas, formulam políticas, programas e projetos nas áreas econômica, social e institucional. Entretanto, tais planos geralmente não se institucionalizam como base do planejamento municipal, pois sua programação de investimentos é realizada de forma idealista, desvinculada da realidade orçamentária do Município (GIACOMONI, 1997, p.187).*

Podem ser observados, com frequência, Municípios não estruturados para o cumprimento das ações de sua competência, tais como o licenciamento ambiental, a fiscalização da exploração de alguns serviços urbanos ou o atendimento ao cidadão na área de educação. Assim como essas ações, o planejamento municipal também se encontra fragilizado, tanto pela falta de servidores com qualificação e/ou experiência, quanto pela falta de informações que permitam conhecer melhor o território e produzir cenários.

3.1 Representação e a Escolha de Políticas Públicas

No Brasil, o sistema político vigente é representativo, de forma que os cidadãos não escolhem diretamente as ações realizadas pelo governo, mas elegem representantes que irão decidir sobre tais ações, de acordo com as prioridades de governo. Isso significa que, consequentemente, os representantes eleitos decidem como será realizado o gasto público.

Contudo, não é novidade que ciclicamente experimentamos momentos de crise de representação, dentre outros fatores, frutos da distância entre a agenda de interesses dos representantes eleitos e seus partidos políticos e aquilo que os cidadãos querem. Esse descompasso de interesses enfraquece a comunicação entre os cidadãos e seus representantes, sobretudo quando o diálogo entre esses atores não acontece sistematicamente.

Tanto a qualidade da informação que os diferentes atores têm acesso quanto o custo de mobilização da sociedade civil organizada para obtê-la são fatores de grande relevância, nesse contexto.

De forma geral, cidadãos possuem heterogeneidade de interesses. Comumente, o resultado de uma eleição está direcionada para a escolha do candidato que representa a opinião média sobre os temas em questão. No Brasil, a previsão de realização de segundo turno nas eleições majoritárias (em cidades com mais de 200 mil eleitores), torna a questão da proeminência da opinião do cidadão médio ainda mais evidente.

Programas de governo são amplos e aceitam até promessas impossíveis, independentemente da existência de meios para concretizá-las. Ainda assim, o voto do cidadão é soberano, apesar da dificuldade, por parte de indivíduos não treinados, de desvendar os truques eleitorais contidos nas informações disseminadas nas campanhas.

Por muitas vezes, os cidadãos se contentam com pouca informação sobre os candidatos e seus partidos políticos, desconhecendo as ideias defendidas, suas promessas de campanha e o que foi realizado por governantes passados ou presentes.

O resultado desse processo é o uso dos recursos públicos para ações que envolvem mais mediações e subjetividades do que o esperado em sistemas democráticos representativos, uma vez que pouco se sabe sobre os orçamentos elaborados para a concretização dessas ações.

3.2 Diagnósticos

Quando se deseja construir uma referência sobre um território ou cidade qualquer, esta tem grande importância para o diálogo entre os diferentes atores sociais, governamentais ou não, e deve ser baseada em dados objetivos, de tal modo que outras pessoas, partindo dos mesmos pressupostos e dados, possam chegar a um cenário semelhante. Tal cenário cumpre papel de referência no debate sobre as diferentes ações propostas, as quais sempre estarão atreladas aos interesses de quem propõe, seja movimento organizado, partido político, sindicato ou qualquer outro grupo organizado.

Os diagnósticos servem para retratar a situação na qual se encontra o Município.

Os diagnósticos servem para esclarecer:

- Como está organizado o setor público?
- Com quais recursos humanos podem-se contar?
- Qual é o potencial de investimento da municipalidade?
- Quais são os problemas que incomodam a população?

A partir do levantamento de dados, torna-se possível a construção de um cenário da realidade local. Idealmente, o resultado dessa construção deve ser compartilhado publicamente, o que permitirá que as lideranças locais também se apropriem das informações para planejar suas ações, além de orientar suas demandas e estratégias de diálogo.

Com a elaboração do diagnóstico e a análise das capacidades institucionais do poder público municipal, a proposição de ações para a resolução dos problemas identificados permitirá a execução de atividades para que o Município busque sua solução.

3.3 Planos Setoriais

O planejamento no âmbito municipal leva em conta diferentes instrumentos, uns relacionados ao orçamento público, outros voltados à organização e ao disciplinamento do uso do território. Esse último, intitulado Plano Diretor, foi instituído pela Lei nº 10.257/2001, mais conhecida como “**Estatuto da Cidade**”.

Lei no 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4o. Para os fins desta lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

a) Plano Diretor;
b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
c) zoneamento ambiental;
d) Plano Plurianual;
e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
f) gestão orçamentária participativa;
g) planos, programas e projetos setoriais;
h) planos de desenvolvimento econômico e social.

No contexto dos Municípios, existem Planos Diretores em diferentes graus de organização ou complexidade, assim como planos setoriais mais comumente voltados para as áreas de assistência, educação e saúde.

Áreas como da Assistência ou Crianças e Adolescentes apresentam demandas antigas, frequentes e prioritárias. Por isso, além de apresentar massa crítica de pessoas envolvidas nas Administrações Públicas Municipais, possui maior atuação da sociedade civil, uma vez que se organizaram há mais tempo.

Ao mesmo tempo que a CF/1988 aponta diversos instrumentos de planejamento para dar eficiência ao gasto público, reconhece a grande diversidade de situações em que se encontram os Municípios brasileiros. Para concretizar tal reconhecimento, estabelece exigência diferenciada em função da população municipal, apostando que esta variável está relacionada com maior ou menor complexidade e dinamismo do Município em questão.

Lei nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Art. 41. O Plano Diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O Plano Diretor possui destaque evidente e função estruturante no ordenamento do território, o qual, devemos lembrar, não é só urbano, mas também rural.

Lei nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

§ 1° O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2° O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3° A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4° No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

4. Os Instrumentos Orçamentários

Todos os instrumentos orçamentários são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo – ainda que sejam integrados pelo orçamento do Poder Legislativo, para constituírem-se na proposta orçamentária municipal.

O Poder Executivo envia os instrumentos, sob forma de proposta de lei, para apreciação do Poder Legislativo. Assim, compete ao chefe do Poder Executivo sancioná-los e executá-los, cabendo ao Poder Legislativo o acompanhamento e fiscalização da sua execução. O ciclo integrado de planejamento e orçamento pode ser ilustrado simplificadamente da seguinte maneira:

Figura 1: Etapas do planejamento orçamentário municipal.
Fonte: (GONTIJO, 2017).

4.1 Arcabouço Legal

O Plano Plurianual (PPA), junto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), compõe a tríade orçamentária, base do sistema de planejamento orçamentário. Cada instrumento possui um papel definido pela Constituição Federal, com a respectiva adaptação em cada Lei Orgânica Municipal (LOM).

Pode ser observado, *a priori*, que esses três instrumentos estão encadeados como modelo de planejamento governamental e com consistente arcabouço legal, como disposto na CF/1988, que determina em seu artigo 165, parágrafo 7°:

CF/1988. Art. 165. § 7º. Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Ainda de acordo com a CF/1988 em seu artigo 165, parágrafo 2°, quanto ao encadeamento entre LDO e LOA:

CF/1988. Art. 165. § 2º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Já o artigo 166 dispõe, por meio de seu parágrafo 3°, inciso I, que a admissão de emendas ao orçamento somente será aceita se compatível com o PPA e com a LDO:

CF/1988. Art. 166. § 3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

4.2 O Ciclo Orçamentário

Atribui-se o nome de **ciclo orçamentário** ao processo de elaboração, discussão e votação, execução e avaliação de um orçamento público. Esse ciclo se renova a cada ano, com a preparação de um novo orçamento anual.

São peças fundamentais para a execução do ciclo orçamentário, os instrumentos da tríade orçamentária — PPA, LDO e LOA — , naturalmente inter-relacionados em seus prazos e conteúdos. É importante conhecer a função de cada um deles para o planejamento e as políticas públicas municipais, seus prazos, oportunidades e atores envolvidos.

O PPA orienta a elaboração da LDO, e essa, o próprio Orçamento Anual (LOA).

Com a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal —, esta passou a compor as orientações relacionadas às finanças públicas, preenchendo lacunas, principalmente no tocante da LDO, que estabelece a forma e os prazos dos instrumentos orçamentários.

4.3 Os Prazos dos Instrumentos Orçamentários

O funcionamento do Congresso Nacional e os prazos para os instrumentos relacionados às finanças públicas estão relacionados e obedecem ao artigo 57 da CF/1988:

CF/1988. Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

§ 1º As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A seguir, estão indicados os prazos para a elaboração dos instrumentos orçamentários, segundo a CF/1988:

PRAZOS	LOA	LDO	PPA
Para o Executivo enviar o projeto de lei ao Legislativo	31 de agosto	15 de abril	31 de agosto
Para o Legislativo devolver o projeto de lei ao Executivo	15 de dezembro	30 de junho	15 de dezembro

Por outro lado, a CF/1988 também dispõe sobre a autonomia dos entes federativos no que se refere ao estabelecimento de prazos próprios para as leis que regulamentam o sistema de planejamento governamental, como pode ser observado a seguir:

CF/1988. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 25. Os estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo estado.

Isso significa que, apesar de os prazos citados em cada um dos instrumentos de planejamento governamental estarem estabelecidos na CF/1988, podem ser modificados pela Lei Orgânica Municipal (LOM), quando esta dispuser sobre o assunto. Os prazos estabelecidos pela LOM podem ser diferentes daqueles estabelecidos pela CF/1988, e é possível encontrar variações de até 30 dias em alguns Municípios.

Procure conhecer a Lei Orgânica do seu Município, certamente ela apresenta um texto muito parecido com a CF/1988, no que se refere às questões relativas ao orçamento público.

O PPA tem sua validade coincidindo com o próprio mandato do chefe do Poder Executivo, ou seja, hoje, um prazo de 4 (quatro anos). A LDO, por sua vez, é anual, assim como a LOA.

SAIBA MAIS

Diversas áreas do setor privado fazem seu planejamento levando em conta, dentre outros elementos, o planejamento do poder público, uma vez que este fornece informações sobre as prioridades de governo.

O planejamento deve ser um documento público e, portanto, acessível a todo e qualquer cidadão. Com as diferenças entre os mais de 5,5 mil Municípios, é comum que em algumas localidades tais documentos não sejam levados ao domínio público por meio de jornais ou meios de acesso coletivo, mas indicados e disponibilizados para consulta na Prefeitura e em órgãos específicos.

5. Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental previsto no artigo 165 da CF/1988 e deve ser elaborado em todas as esferas de governo.

O PPA é elaborado durante o primeiro ano de mandato de cada governante. Sua validade começa no segundo ano de um mandato e vai até o primeiro ano de mandato do governante seguinte.

P P A

A lógica que presidiu a criação do PPA com tal periodicidade foi a de que, quando um governante assume o poder, tem o primeiro ano para:

- propor seu programa de trabalho;
- adaptar sua plataforma eleitoral ou de campanha à forma de uma lei que norteará o planejamento e as ações do Município durante o restante de seu mandato;
- tomar conhecimento, de modo mais concreto, da situação do setor público, o que acontece após assumir o cargo e designar os(as) secretários(as) municipais.

O papel do PPA foi definido no artigo 165 da CF/1988:

CF/1988. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

§ 1º A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Percebe-se na leitura a citação sobre a Administração Federal, mas o preceito Constitucional se aplica aos Estados e Municípios, sendo reproduzido com a devida adaptação nas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

5.1 Prazos do Plano Plurianual

O Poder Executivo deve elaborar o projeto de PPA até 31 de agosto e enviar a proposta para o Legislativo, segundo o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No Legislativo, o projeto de PPA segue para a comissão de orçamento e finanças (ou o respectivo nome na Câmara Municipal da sua cidade). Nessa comissão, o projeto de PPA recebe emendas que são discutidas para posterior envio ao plenário da Câmara para aprovação. Depois de aprovado, o projeto de lei do PPA, agora incluindo as modificações feitas pelos legisladores, é devolvido até o fim da sessão legislativa (15 de dezembro) ao Executivo, que o sanciona (com ou sem vetos).

Caso precise de modificação posterior à aprovação, o PPA deverá passar novamente pelo Legislativo para apreciação.

- **Conteúdo do Plano Plurianual**
  Dentre os instrumentos que compõem o sistema de planejamento, o PPA deve ser o primeiro a ser elaborado, uma vez que dispõe sobre ações prioritárias e de cunho abrangente. Por esse motivo, os PPA costumam ser mais parecidos com uma carta de intenções do que com aquilo que se propunham ser originalmente: um planejamento das ações previstas para os próximos quatro anos de governo.

  No entanto, mesmo quando a elaboração do PPA é criteriosa, a falta de tradição de planejamento acrescida da cultura inflacionária, bem como mudanças de prioridade ao longo dos anos e seu caráter autorizativo, acabam por roubar a força desse instrumento. Logo, não é raro que o PPA seja revisado constantemente e perca credibilidade, apesar de ter sido idealizado para ser um documento mais estável e menos suscetível a alterações.

- **O PPA e as campanhas eleitorais**
  Como instrumento de planejamento governamental, o PPA pode ser associado ao plano de governo divulgado por candidatos durante a campanha eleitoral. Assim, ele pode ser entendido como a materialização das promessas de campanha.

O PPA realmente precisa apresentar as promessas de campanha?

Nesta democracia representativa, os governantes são escolhidos com base nos planos de governo divulgados e defendidos durante suas campanhas eleitorais. Por isso, quando um(a) candidato(a) concorre a um cargo do Poder Executivo, seja prefeito(a), governador(a) ou presidente(a) da República, sua proposta de governo é apresentada em horários eleitorais da televisão e de rádio, discursos, comícios, panfletos etc. Quando assistimos aos debates entre candidatos, o que está em confronto é o programa de governo de cada um, ou seja, o que cada um promete fazer durante os quatro anos de governo.

Portanto, o programa de governo apresentado pelo candidato ao Poder Executivo ou Legislativo deve ser transformado em lei e agenda de trabalho, quando eleito.

Segundo a CF/1988, no artigo 165, parágrafo 1º, no PPA, devem ser estabelecidos, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

Para a elaboração do PPA, devem ser considerados os diferentes planos nacionais, regionais e setoriais nas diferentes políticas públicas, tais como os planos ligados às áreas de educação, saúde, meio ambiente, questão agrária, moradia etc.

O diagnóstico das condições de governança e a avaliação sobre as condições estruturais de cada Município são importantíssimas, visto que deverão subsidiar a elaboração do PPA.

A seguir, serão apresentados conceitos-chave fundamentais para a compreensão do formato de elaboração do PPA. Para melhor entendimento, os conceitos serão acompanhados de exemplos práticos.

Diretrizes

As diretrizes são os princípios que norteiam um determinado modelo de atuação governamental e servem de base para os gestores públicos quando estes elaboram e executam programas e ações governamentais. Dessa forma, podem ser entendidas como instruções ou indicações necessárias para a consecução de um plano, ação, projeto, etc.

- Educação gratuita e da melhor qualidade.
- Universalização dos serviços de saúde e de saneamento.
- Correção das desigualdades sociais.

Objetivos

As diretrizes são os princípios que norteiam um determinado modelo de atuação governamental e servem de base para os gestores públicos quando estes elaboram e executam programas e ações governamentais. Dessa forma, podem ser entendidas como instruções ou indicações necessárias para a consecução de um plano, ação, projeto, etc.

- Educação gratuita e da melhor qualidade.
- Universalização dos serviços de saúde e de saneamento.
- Correção das desigualdades sociais.

Metas

As metas muitas vezes são entendidas como sinônimo de objetivo, contudo, como instrumento de planejamento, devem ser definidas juntamente com uma quantificação física daquilo que se pretende realizar.

- Ter 95% das crianças de 4 a 11 anos matriculadas na escola.
- Duplicar 250 km de rodovias.
- Construir 4 novas escolas.
- Fornecer 1.500 cestas básicas por mês.

Despesas de capital

Excluídas certas aplicações, podem ser entendidas como os meios materiais que o governo adquire e/ou realiza com investimentos.

- Construção de escolas, postos de saúde ou hospitais.
- Compra de uma ambulância.
- Compra de computadores para escolas.
- Construção de uma ponte.

Despesas decorrentes das despesas de capital

São as despesas destinadas a dar condições de manutenção e funcionamento aos investimentos realizados ou aos bens adquiridos.

- A construção de uma edificação onde funcionará um hospital, a partir de sua operação, dá origem às despesas de manutenção e funcionamento dos equipamentos hospitalares e de pagamento dos profissionais de saúde.
- A compra de uma ambulância, para sua utilização, requer despesas de manutenção e combustível.

Programas de duração continuada

São programas de trabalho contínuos, que não se interrompem no decorrer do tempo, ou seja, as áreas de atuação do Poder Público em que se executam os programas de trabalho.

- Despesas com Ensino Fundamental.
- Coleta de lixo.

Macro-objetivos

São as bases da atuação governamental proposta para os quatro anos do governante eleito. Geralmente, são elaborados a partir dos compromissos assumidos nas promessas de campanha.

Os objetivos setoriais estabelecidos pelos diferentes órgãos e secretarias da Administração Pública são formulados de acordo com as bases estabelecidas nos macro-objetivos.

Programa

É um conceito fundamental para o entendimento da lógica de planejamento presente no PPA. Esse instrumento de organização articula um conjunto de ações suficientes para enfrentar um problema, aproveitar uma oportunidade e traçar as ações necessárias para concretização dos objetivos pretendidos.

Os programas são formulados a partir da definição dos macro-objetivos e propostos após a análise do diagnóstico, que aponta carências, demandas sociais e econômicas, oportunidades e pontos fortes de cada contexto. Os programas também são influenciados pela correlação de forças e da política local. São acompanhados e avaliados mediante a análise de indicadores adequados às situações detectadas.

6. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

No processo orçamentário brasileiro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem por finalidade fazer a conexão entre o Plano Plurianual (PPA) e as ações políticas e necessárias no dia a dia, concretizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Sua principal função é orientar a preparação do orçamento do ano seguinte, por meio da escolha de prioridades e metas contidas no PPA. Logo, a LDO deve:

- basear-se no planejamento de 4 anos do PPA;
- indicar o que será detalhado a cada ano na LOA, abrangendo as prioridades de cada ano, dispostas no PPA;
- estabelecer orientações necessárias para a elaboração da LOA, instituindo parâmetros para sua forma e seu conteúdo;
- apresentar a política tributária que balizará o cálculo da receita para a LOA;
- apresentar alterações na legislação tributária, a política das agências financeiras oficiais de fomento, bem como a política salarial e de pessoal.

A inclusão de alterações na legislação tributária está associada ao fato de que nenhum imposto pode ser recolhido no mesmo ano em que for instituído. Assim sendo, para que o orçamento seja tão preciso quanto possível, a legislação tributária deve ser analisada com antecedência, para que a arrecadação não seja subestimada nem superestimada.

6.1 Prazos da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO é uma lei anual e o Poder Executivo deve encaminhar sua proposta no formato de Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o Poder Legislativo até a data de 15 de abril.

Após análise e emenda, o Poder Legislativo deve devolver o PLDO ao Poder Executivo até o término da primeira sessão legislativa, determinada pela CF/1988, em seu artigo 57, parágrafo 1°, no dia 30 de junho. Caso o PLDO não seja aprovado até essa data, os legisladores não poderão entrar em recesso.

Nas esferas de governo do Brasil, repetem-se experiências de Poderes Legislativos que não analisam o PLDO com a atenção necessária. Assim, por diversas vezes, essas leis são aprovadas de forma apressada pelos legisladores para que o recesso não seja comprometido.

Por ser um documento mais institucionalizado do que o PPA e mais próximo da realidade prática, a LDO tende a ser objeto da atenção dos movimentos sociais envolvidos com a questão orçamentária, tornando-se palco de disputas políticas.

- **Conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias**

O conteúdo da LDO está descrito na CF/1988, como disposto a seguir:

> *CF/1988. Art. 165. § 2º.A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

Ainda segundo a CF/1988, a LDO também deverá conter:

> *CF/1988. Art. 169, inciso 2 - § 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas se houver autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.*

- **A LDO e as alterações na política de pessoal**

  A inclusão de alterações na política de pessoal ocorre na LDO porque esses gastos constituem um dos itens de despesa mais elevados. Qualquer alteração na política de pessoal pode causar grandes alterações no perfil do orçamento, drenando recursos ou reduzindo consideravelmente a capacidade do governo de investimento ou prestação de novos serviços.

No arcabouço jurídico que cerca a LDO, existe uma regulamentação por meio da Lei Complementar n° 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ela determina que o ato que aumenta a despesa com pessoal sem ter capacidade de provisão é destituído de qualquer valor e, portanto, não existe juridicamente. Isso significa que todo aumento de despesa deve ser precedido de indicação de fonte de receita.

Lei Complementar n° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão referido no art. 20.

6.2 A Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Ao ser encaminhado ao Poder Legislativo, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) deverá ser elaborado com a seguinte estrutura:

- **Mensagem**
  Encaminha o projeto da LDO com a apresentação do objetivo da lei e apresenta, em anexo específico, a situação das políticas monetária, creditícia e cambial.

- **Projeto de Lei**
  Deve apresentar diversos dispositivos legais previstos no formato da LDO, entre os quais, destacam-se:

- **Disposições preliminares**
  Evidenciam o conteúdo ou os principais assuntos tratados no texto do projeto de lei.

- **Prioridades e metas da administração**
  Apresentam um "recorte" das prioridades do PPA para aquele ano de governo, apontando os principais objetivos e metas que terão prioridade na alocação de recursos no orçamento a ser encaminhado.

- **Metas e prioridades**
  Além de compor um dos itens de destaque da LDO, contam também com um anexo que apresenta, a partir dos programas constantes do PPA, um subconjunto de programas e ações que serão considerados prioritários pela Administração. Esses programas e ações terão prioridade na alocação de recursos no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício vigente e na execução da LOA, desde que atendidas as demais despesas prioritárias, consideradas de caráter obrigatório.

- **Estrutura e organização do orçamento**
  Estabelece definições e classificações necessárias à organização dos orçamentos e dispõe, também, sobre o nível de discriminação necessária ao detalhamento das despesas no orçamento fiscal e no da seguridade social.

- **Diretrizes para elaboração e execução do orçamento**
  Estabelecem orientações gerais e específicas para a elaboração da proposta orçamentária para o ano seguinte e as regras para a execução orçamentária dentro do princípio do equilíbrio entre receitas e despesas, como preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

- **Tópicos específicos**
  Estabelecem os parâmetros que subsidiarão a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) em aspectos relacionados:

1. à dívida pública;
2. às despesas com pessoal e encargos sociais;
3. à receita e às alterações na legislação tributária;
4. às transferências para entidades públicas e privadas;
5. aos critérios e à forma para limitação de empenho e movimentação financeira, dentre outros.

- **Alterações na legislação tributária**
  A LDO aponta a futura política tributária adotada para a previsão de receitas e despesas que serão detalhadas na elaboração da LOA.

- **Anexos**

A LDO também contempla os seguintes documentos:

- Anexo de Metas Fiscais (AMF) - estabelece as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Expõe a forma de condução da política fiscal para os próximos exercícios a partir da avaliação do desempenho fiscal dos exercícios anteriores.
- Anexo de Riscos Fiscais (ARF) - documento no qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.
- Outros anexos - de natureza opcional.

7. Lei Orçamentária Anual

A partir da compreensão de que as políticas públicas só existem porque há recursos públicos que lhes dão concretude ou viabilidade, é de fundamental importância conhecer o documento que apresenta tais recursos e aponta a finalidade dada a cada centavo do dinheiro público. A **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, também conhecida por **orçamento** é esta ferramenta operacional.

Os orçamentos públicos são os instrumentos pelos quais o Município é autorizado a arrecadar e a gastar.

As competências privativas ou conjuntas variam entre as esferas governamentais. O orçamento deverá explicitar quais são as ações que cada uma dessas esferas deverá cumprir em determinado período. No entanto, são atribuídas às esferas do poder público funções econômicas clássicas que devem ser observadas.

A União, os Estados e os Municípios, na elaboração e execução de seus orçamentos, visam à promoção do bem comum e à garantia do bem-estar coletivo. Para isso, recebem da sociedade os recursos necessários à realização de suas tarefas e os devolvem na forma de bens e serviços públicos.

Para ofertar bens e serviços públicos na elaboração dos orçamentos, foram assumidas funções para orientação do uso dos recursos públicos com os seguintes objetivos:

- Distributiva - Correção das desigualdades sociais pela distribuição de renda e justiça social.
- Alocativa - Provisão de bens e serviços públicos.
- Estabilizadora - Manutenção do nível de emprego, estabilidade dos preços, equilíbrio da balança de pagamentos e crescimento econômico.

As funções propiciam condições para o uso racional dos recursos públicos de forma que possam gerar bem-estar social, oferecendo o máximo de igualdade e de oportunidades. Contudo, a forma como cada governo se apropria desses princípios pode variar.

Além disso, como o orçamento conta com recursos limitados, temos um ambiente altamente competitivo, em que diversos grupos sociais ou até mesmo as diferentes Secretarias Municipais disputam recursos. É comum que cada uma das pastas de governo lute por mais recursos, visando atender a determinada política pública, dar maior alcance para suas ações ou até mesmo para atender a grupos de interesses. Na sociedade civil, diferentes segmentos e grupos representativos da população também estarão disputando espaço para que uma condição melhor de vida seja alcançada.

Por isso, afirma-se que o orçamento é igual a um "cobertor curto", quer dizer, não é possível atender, com uma quantidade limitada de recursos, a ilimitados pleitos, interesses, necessidades e carências. Assim, é importante perceber que o processo de escolha vai cobrir alguns pleitos e deixar alguns "pés descobertos".

Orçamentos são documentos que apresentam as ações prioritárias — escolhidas no processo de planejamento —, e não todas as ações necessárias ou todas as demandas da sociedade.

Podemos até discordar das prioridades presentes no orçamento, mas uma coisa é certa: se os recursos são escassos, aquela ação do poder público que conseguir recursos, sendo assim viabilizada, sem sombra de dúvida será mais importante do que aquelas que não saíram do papel.

7.1 Os Prazos da Lei Orçamentária Anual

Segundo a CF/1988, até o dia 31 de agosto o Poder Executivo deve remeter ao Legislativo seu projeto de LOA. Assim, como já alertamos no PPA, na maioria das vezes, também para a LOA, os prazos são diferentes dos estabelecido na Constituição Federal. Verifique, na Lei Orgânica Municipal, os prazos estabelecidos para a LOA. A diferença deve girar em torno de até 30 dias em relação ao modelo federal.

Caso a LOM seja omissa no que se refere aos prazos de elaboração e envio ao Legislativo, os prazos serão os estabelecidos na Constituição Federal.

Após a apreciação, o Poder Legislativo deve devolver ao Poder Executivo o projeto para ser sancionado antes do começo do ano para o qual o orçamento tem vigência, o que deve ocorrer até o dia 15 de dezembro, mas que em geral acontece bem próximo ao fim do ano.

Os prazos para a elaboração do orçamento são posteriores aos da LDO. Isso acontece porque, após a aprovação da LDO, o orçamento elaborado pelo Poder Executivo deve ser adaptado às prioridades aprovadas, caso elas já não façam parte da proposta de governo.

O Conteúdo da Lei Orçamentária Anual

Assim como o PPA e a LDO, a Lei Orçamentária Anual (LOA) tem seu papel claramente descrito na CF/1988, como estabelecido no parágrafo 5º do artigo 165:

CF/1988. Art. 165. Parágrafo 5º. A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

A LOA deve conter o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos.

Apesar de pouco falada, uma das funções do orçamento e do PPA, estabelecidas constitucionalmente, é a de reduzir as desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional. Se, na esfera federal, é fácil identificar essa necessidade, parece que nas esferas estaduais e municipais essa função foi esquecida. Infelizmente, é raro falar em orçamentos municipais que se propõem reduzir as disparidades no acesso aos bens e serviços entre os diversos grupos populacionais.

7.2 A Elaboração do Orçamento (Lei nº 4.320/1964, arts. 2º a 22º)

Os orçamentos públicos costumam ser documentos de várias páginas, com dezenas de tabelas, gráficos, listas e textos, ou pelo menos algum texto. Se nos familiarizarmos com cada parte que o compõe, teremos uma visão mais amigável desse documento.

O formato em que a LOA é normalmente apresentada tem como objetivo facilitar a leitura da lei de maneira que se possa escolher e encontrar as informações desejadas e em que parte se aprofundar.

Serão abordadas, a seguir, as partes do orçamento publicado na forma de proposta do Poder Executivo no Diário da Câmara Municipal. Após sancionado em lei, o orçamento é publicado no Diário Oficial do Município. É importante também saber que os orçamentos são elaborados observando alguns princípios explícitos ou implícitos, que merecem ser estudados para a melhor compreensão da LOA, como, por exemplo: I) Unidade, II) Totalidade, III) Universalidade, IV) Anualidade ou Periodicidade, V) Exclusividade, VI) Especificação, Especialização ou Discriminação, VII) Orçamento Bruto, VIII) Equilíbrio, IX) Legalidade, X) Publicidade, XI) Clareza ou Objetividade e XII) Exatidão.

Os princípios orçamentários são premissas que devem ser observadas na concepção da proposta orçamentária. Sua grande ênfase e importância fez com que alguns princípios fossem incorporados na Constituição Federal de 1988, na Lei n° 4.320/1964 e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para saber mais sobre os princípios orçamentários, acesse o Portal da Câmara dos Deputados .

Mensagem do Prefeito

A proposta orçamentária do Executivo chega para o Poder Legislativo com uma mensagem do prefeito e o texto da lei.

O que esta mensagem deve conter?

- Exposição da situação econômica e financeira do Município.
- Exposição e justificação da política econômico-financeira do governo.
- Demonstração da dívida fundada e flutuante (anexos 16 e 17 da Lei n° 4.320/1964).
- Saldos de créditos especiais, com destaque para os que podem ser reabertos no exercício; outros compromissos financeiros.
- Justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

Projeto de Lei

A seguir, há um conjunto de anexos e demonstrativos que traz desde a consolidação de todas as receitas e despesas pelos mais diferentes critérios de agregação e detalhamento até a lista de competências de cada órgão da Administração Pública, bem como a legislação que habilita o poder público a arrecadar e gastar. No começo desse documento, também podem ser encontrados quadros demonstrando o impacto das isenções fiscais sobre as receitas e a regionalização das despesas.

A seguir, há um conjunto de anexos e demonstrativos que traz desde a consolidação de todas as receitas e despesas pelos mais diferentes critérios de agregação e detalhamento até a lista de competências de cada órgão da Administração Pública, bem como a legislação que habilita o poder público a arrecadar e gastar. No começo desse documento, também podem ser encontrados quadros demonstrando o impacto das isenções fiscais sobre as receitas e a regionalização das despesas.

O que um Projeto de Lei deve conter?

- Texto do projeto.
- Sumário da receita por fontes e da despesa por função de governo.
- Quadro demonstrativo da receita e da despesa, segundo categoria econômica. (Anexo 01 da Lei nº 4.320/1964).
- Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação.
- Quadro das dotações por órgão de governo e por poder.
- Quadro demonstrativo da receita e de plano de aplicação dos fundos especiais.
- Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo com distribuição das missões e unidades orçamentárias (anexo 06 da Lei nº 4.320/1964).
- Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo por função, subfunção e programa, diferenciando projeto e atividade (Anexo 07 da Lei nº 4.320/1964).
- Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo por função, subfunção e programa, apresentando o vínculo da despesa (Anexo 08 da Lei nº 4.320/1964).
- Quadro geral indicando as despesas de cada órgão executor, segundo as funções governamentais (Anexo nº 9 da Lei nº 4.320/1964).

Esta primeira parte, por conter diversas tabelas que obedecem a diferentes propósitos, pode, num olhar inicial, parecer confusa, mas destacamos a importância de ler os quadros consolidados, pois eles são estudos prévios do orçamento, segundo os seus critérios de classificação.

Tabelas Explicativas

Essas tabelas são úteis para um melhor conhecimento sobre a realidade municipal com séries históricas de receita e despesas para efeito de comparação com anos anteriores.

Quais as principais tabelas explicativas contidas na LOA?

- Previsão sobre receitas e despesas para o atual exercício.
- Receita prevista e arrecadada nos exercícios anteriores.
- Despesas previstas e executadas nos anos anteriores, etc.

Organograma do Poder Público Municipal

- O organograma da Prefeitura é apresentado a partir do estabelecido na Lei de Estrutura Organizacional Municipal, de competência da administração local. Na LOA, temos a apresentação da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal com a descrição sucinta de cada unidade administrativa, competência e legislação pertinente a cada uma delas. O mesmo vale para a Câmara, que deve apresentar como está organizada e cumprir as mesmas exigências de detalhamento que se relacionam à Prefeitura, visto que Executivo e Legislativo compõe o poder público municipal.

7.3 Conteúdos Adicionados ao Orçamento pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Como sabemos, o orçamento público no Brasil é elaborado sempre por iniciativa do Poder Executivo e segundo a técnica do orçamento-programa. Essa técnica é uma forma de dar transparência e orientar as ações desenvolvidas pelo Estado. Seu mérito é dar visibilidade aos objetivos das ações públicas de cada unidade orçamentária. É uma classificação voltada para o planejamento, permitindo ao cidadão que paga impostos saber o que o governo está lhe devolvendo em termos de serviços e, assim, compreender o desempenho.

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101/2000) introduziu novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e Municípios, instituindo mecanismos de transparência fiscal e controle social dos

gastos públicos, tais como limite de gastos com pessoal e proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas.

7.4 As Classificações Orçamentárias

A partir da conquista de direitos, no processo de construção da cidadania, o Estado tornou-se cada vez mais transparente, com a administração cada vez mais visível e sujeita à ingerência da sociedade. Atualmente, os responsáveis pela escolha e execução das políticas públicas são eleitos por voto direto, uma vez que essas intervenções representam um grande impacto no dia a dia do cidadão.

Hoje, o orçamento, para controlar, avaliar e planejar as ações desejadas ou necessárias, deve ser apresentado de forma detalhada e estruturada, e, para tal, foram instituídos critérios.

- **Receitas e despesas**

  A primeira forma de classificação do orçamento é a distinção entre receitas e despesas. Dentro de cada um desses grupos, há, ainda, inúmeras categorias. A diferença entre receitas correntes ou de capital (o mesmo valendo para as despesas) diz respeito à regularidade com que se arrecada ou se gasta.

  - Receitas Correntes: compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de semelhante natureza, assim como as oriundas de transferências.
  - Receitas de Capital: são aquelas que possibilitam a alteração do patrimônio do poder público, como investimentos, podendo resultar de alienação de bens, recebimento de dívidas ou operações de crédito.

Mas, o detalhamento das receitas não acaba aí. Receitas correntes ou de capital são ainda mais desdobradas, segundo critérios e imposições explicitadas na Lei nº 4.320/1964. Para o objetivo do presente módulo, a compreensão das receitas é suficiente até esse ponto, mas recomendamos a leitura a Lei n°4.320 para melhor entendimento desse e outros elementos relacionados ao processo orçamentário e seus instrumentos.

Os recursos públicos são apresentados no orçamento por meio de dotações orçamentárias, de tal modo que se pode vislumbrar dotações para cada centavo previsto para execução.

As dotações orçamentárias, além de apresentarem as ações que se deseja desenvolver, são classificadas por meio de rubricas, de tal modo que ao se encontrar uma dotação, pelo detalhamento dado nas suas rubricas, já temos uma ideia de quem, como e com que meios a ação será executada.

Para facilitar a leitura do orçamento, sua elaboração tem como referência outras classificações, que possuem códigos padronizados em todo o país. Dentre as classificações que apresentam os orçamentos, três podem ser consideradas fundamentais:

- Classificação Institucional: responde à questão da autoria do gasto.
- Classificação Funcional: responde aos objetivos do gasto.
- Classificação Econômica: responde às categorias econômicas do gasto (se corrente ou de capital).

Essas classificações são detalhamentos sobre a finalidade que será dada aos recursos públicos.

Uma vez elaborados, os orçamentos municipais são o retrato do resultado do embate entre prioridades, cenários, planejamentos, possiblidades e discussões decorrentes do diálogo entre os diferentes atores sociais, em que se incluem também gestores públicos e vereadores, só para dar alguns exemplos.

Por outro lado, sempre há o risco de ocorrerem episódios, ao longo do ano, para os quais ninguém estaria preparado. Esses imprevistos podem impactar as receitas positiva ou negativamente ou, ainda, levar ao surgimento de eventos extremos que requereriam ações emergenciais do poder público. Como lidar com essas situações?

Quando uma ação não está prevista no orçamento, não é possível gastar dinheiro com ela, mas mesmo sendo um documento elaborado com tanto cuidado e com tantos participantes, há caminhos para se adaptar a necessidades emergenciais.

Os créditos adicionais são esse instrumento legal que cumpre a função de alteração no orçamento público. Há três tipos de créditos adicionais:

- créditos suplementares: destinados a reforço de dotação orçamentária;
- créditos especiais: destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, ou seja, não previstas em lei;
- créditos extraordinários: destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

É importante notar que os dois primeiros, suplementares e especiais, são autorizados por lei e abertos por decreto executivo, ou seja, são submetidos pelo Executivo ao Legislativo municipal e após aprovados é que são abertos, e, para serem propostos, devem apontar a origem das receitas, ou seja, não decorrem apenas da vontade dos gestores, mas da necessidade política e dos recursos financeiros para lhe dar concretude.

Por outro lado, os créditos extraordinários são abertos pelo Poder Executivo, cujo conhecimento deve ser passado ao Legislativo de imediato. Este lhes avaliará a necessidade e adequação. Dada a sua natureza, não requerem que se aponte a origem dos recursos, o Município deve estar em estado de calamidade pública, o que acontece formalmente por decreto Executivo.

7.5 Previsão de Receita e Mensuração das Despesas

Ao falarmos de previsão de receitas e despesas, devemos lembrar que o principal subsídio para tal se constitui na LDO, que estabelece a política tributária que será adotada em cada Município.

Um aspecto fundamental do planejamento financeiro municipal é o correto dimensionamento dos recursos disponíveis para as ações governamentais. Uma previsão inadequada pode gerar expectativas que, no futuro, serão frustradas. Por outro lado, subestimar metas pode atrasar a implementação de ações prioritárias ou, até mesmo, inviabilizar determinadas ações que poderiam ser executadas pelo poder público.

Um dos principais instrumentos utilizados para a projeção de receitas do orçamento público são as séries históricas das receitas municipais. Essas séries temporais são o registro de montantes de receitas arrecadadas a cada ano. A análise desses dados possibilita projeções que instrumentalizam os técnicos governamentais responsáveis pelo planejamento para estimar o comportamento futuro da variável a ser estudada. Para cada tipo de imposto, taxa ou contribuição, há uma série histórica a ser estudada.

A previsão da receita destinada a um orçamento municipal não é tarefa simples de ser realizada. Além da disponibilidade das séries históricas de cada receita, são necessários outros atributos para sucesso em tal empreitada: antes de qualquer coisa, o conhecimento técnico para o tratamento estatístico adequado, uma leitura da conjuntura política, o conhecimento da economia local e nacional e a capacidade de projetar cenários econômicos.

8. Conclusão

O planejamento municipal não é uma ideia abstrata, é um processo formal renovado a cada ano, que envolve gestores públicos e cidadãos organizados. Sua finalidade é tornar a escolha das ações que serão executadas com os recursos públicos e tornar a promoção do bem-estar da sociedade em um processo racional, público e passível de acompanhamento por todos os cidadãos balizado por juízos e análises objetivas.

Ao longo desse módulo, vislumbraram-se os instrumentos legais pertencentes a esse processo, os prazos, as inter-relações entre os instrumentos, as exigências e oportunidades de participação, bem como os aspectos técnicos relacionados com a adequada elaboração dos instrumentos em si, notadamente do PPA, da LDO e do próprio orçamento público ou LOA.

A ideia foi a de estender ao participante do curso informações que lhes permitissem aumentar a capacidade de discernimento sobre temas de planejamento e orçamento, reduzindo o estranhamento e, ao mesmo tempo estimulando sua participação nesse processo de forma ativa e qualificada, apontando os conflitos de interesses nos vários grupos presentes em qualquer sociedade.